

Los factores de éxito de las universidades europeas en el proceso de incorporación al espacio europeo de educación superior y la experiencia de una universidad catalana

Josep M. Masjuan
josepmaria.masjuan@uab.es

Helena Troiano
helena.troiano@uab.es

Marina Elías
marina.elias@uab.es

GRET (Grup de Recerca Educació i Treball)
Departament de Sociologia. Universitat Autònoma de Barcelona

Resumen

El objetivo de este artículo es poner en relación los «factores de éxito» de la implementación de la reforma europea de la educación superior, que se mencionan en el informe de la European University Association (EUA) (2005), con los resultados de un estudio de caso llevado a término en una universidad catalana (Masjuan y otros, 2006). Se pretende analizar a un nivel más próximo los particularismos de una institución concreta y aproximarnos a los mecanismos que pueden hacer avanzar la reforma u obstaculizarla.

Por razones de espacio, se tienen en cuenta en este artículo solamente tres factores de éxito: la relación con otras reformas de enseñanza superior; el equilibrio correcto entre regulación y coordinación de ámbito estatal y autonomía institucional, y el soporte financiero estatal.

Palabras clave: factores de éxito, educación superior, reforma, administración de la educación.

Abstract. *The factors of success factors of the European universities in the process of incorporation to the European space of high education and the experience of a Catalan university*

The aim of this paper is to relate the success factors mentioned by European University Association report *Trends IV. European Universities implementing Bologna* (EUA, 2005) with the results of a case study carried out in a Catalan (Spain) university (Masjuan *et alii*, 2006). We try to analyze close up the particularities of a concrete institution and to find out the mechanisms which can favour the process of reform or to difficult it.

We take in account in this paper for space reasons only three factors: the relation to other higher education reforms; the right balance between national level regulation and coordination and institutional autonomy, and national financial support.

Key words: success factors, higher education, reform, educational administration.

Sumario

- | | |
|---------------------------------------------------|----------------------------|
| 1. Introducción | 4. Resultados |
| 2. El contexto político de las reformas en España | 5. Conclusiones |
| 3. Metodología | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

El objetivo de este artículo es poner en relación los «factores de éxito» de la implementación de la reforma europea de la educación superior, que se mencionan en el informe de la European University Association (EUA) (2005), con los resultados de un estudio de caso llevado a término en una universidad catalana (Masjuan y otros, 2006). Se pretende analizar, a un nivel más próximo, los particularismos de una institución concreta y aproximarnos a los mecanismos que pueden hacer avanzar la reforma u obstacularizarla.

Por razones de espacio, se tienen en cuenta en este artículo solamente los tres factores de éxito directamente relacionados con la política pública universitaria: la relación con otras reformas de enseñanza superior; el equilibrio correcto entre regulación y coordinación de ámbito estatal y autonomía institucional, y el soporte financiero estatal. Se dejan para otra publicación los tres aspectos más relacionados con la gestión del cambio en la propia institución universitaria (concienciación del problema institucional: directivas descendentes como oportunidad para la revisión y las reformas ascendentes; una sólida comunicación a través de la institución y un liderazgo consultivo pero determinado, y momento para el ajuste y la sincronización).

La construcción del espacio europeo de educación superior (EEES) se sitúa en el marco de las reformas educativas impulsadas por el proceso económico de globalización, pilotado políticamente por diversas instancias internacionales, como el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y la UNESCO. M. Vaira (2004) sintetiza en tres conceptos las tendencias generales: estado mínimo, gerencialismo y sociedad del conocimiento.

1. *minimalist state*: This feature embodies and emphasizes a reduction of central state regulative and intervening roles in favour of a mediating one [...]
 2. *entrepreneurialisation/managerialisation*: Tightly coupled with the minimalist estate is the trend toward a more entrepreneurial and managerialis pattern of organisational change [...]
 3. *knowledge society*: This last feature is linked on the one hand to the last thirty years grand technological development that has been and is reshaping social relations and interactions; on the other is coupled to the new rhetoric of competitive advantage and post/fordist society [...]
- (P. 487-488)

Las instituciones de educación superior de los distintos países están sometidas a estas mismas presiones, pero no siguen mecánicamente un proceso de homogeneización, puesto que los contextos locales tienen sus propias tradiciones y las políticas de los estados también responden a la correlación de fuerzas de sus propios países. Así pues, cada país y cada universidad recontextualiza las directrices que provienen de las instancias internacionales de acuerdo con su realidad y sus posibilidades (Bernstein, 1998).

En este marco situamos el análisis de este estudio de caso, el cual se desarrolla en distintos apartados: en primer lugar, nos referimos al contexto político español de los últimos años, sin el cual es imposible comprender el proceso actual; en segundo lugar, abordamos la metodología utilizada en este estudio comparativo; en tercer lugar, analizamos los tres factores de éxito anteriormente expuestos con los datos relevantes de la institución superior analizada, y, en último término, trazamos las principales conclusiones analíticas y políticas.

2. El contexto político de las reformas en España

Este proceso tiene, en España, una serie de hitos que resumimos a continuación.

Previamente, en el momento de la transición democrática, se introduce en España un amplio proceso de descentralización política y administrativa con la instauración del Estado de las Autonomías y el reconocimiento de la autonomía universitaria. A partir de 1985, las universidades españolas se van transfiriendo a las comunidades autónomas, las cuales tienen competencias propias en este campo, pero manteniendo el Estado algunos aspectos fundamentales, como la legislación general sobre los títulos y la coordinación y la financiación de la investigación.

Ley de Reforma Universitaria, LRU (1983)

Desde la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria de 1983, la universidad española se ha visto sometida a una amplia y profunda transformación, a través del desarrollo de la ley durante veinte años, que ha afectado a la docencia, a la investigación y a la organización de la universidad.

La reforma se presenta como un proyecto de cambio que adopta tendencias similares a las de otros países europeos. Se transcriben, a continuación, los principales puntos clave que constituyen el núcleo de la misma:

- La democratización de las estructuras de dirección y gestión universitaria con la creación de órganos colegiales elegidos democráticamente, en los cuales participan el profesorado, los estudiantes y el personal administrativo.
- La creación de los consejos sociales, órganos que introducen diversos agentes sociales en el gobierno de las universidades, con la finalidad concreta de aprobar los presupuestos y con otras finalidades más generales, por ejemplo: hacerlas más sensibles a su entorno y a las demandas sociales.
- La mejora de las adquisiciones de los estudiantes, lo cual se asocia a la mejora de la calidad de la docencia.

- El fortalecimiento del papel de los departamentos, justificado por la necesidad de mejorar la coherencia y la calidad de la investigación.
- Los cambios específicos en la estructura y el contenido de los estudios, adoptando tendencias de acercamiento a Europa y al mercado laboral.

Los objetivos de la Ley, por lo tanto, pueden considerarse como un compromiso entre las tendencias subrayadas por Vaira y el proceso español de superación de la dictadura y de asunción, por parte del Gobierno español, de los enfoques democratizadores y de reforma social expresados por una parte importante de la población. En este sentido, la tendencia hacia el estado mínimo y el gerencialismo se apuntan de manera muy débil (Troiano, 2001).

J. G. Mora y J. Vidal (2003) analizan ampliamente el proceso de desarrollo de esta Ley y resaltan, entre otros, el cambio fundamental que supuso el pasar de un sistema dirigido fundamentalmente por el Estado central a un sistema fundamentalmente dirigido por los propios académicos, sin un control significativo de instancias sociales externas, ni una implantación suficiente de las fuerzas del mercado.

La adjudicación de máxima responsabilidad política sobre la universidad a las comunidades autónomas representó, según el autor, la fragmentación del sistema en veinte comunidades autónomas, muchas de las cuales no ejercieron su función. El resultado fue una falta de coordinación en la política universitaria, lo cual reforzó en muchos casos el poder de la oligarquía académica.

Las palabras del texto de Ginés Mora, que transcribimos a continuación, muestran las contradicciones que, aparte de sus logros indiscutibles, ha generado el modelo todavía vigente en sus aspectos fundamentales.

Globally considered, all the negative aspects of Spanish Higher Education have something in common: they are related to the almost exclusive influence of academics in the definition of the role of higher education system and the implementation of the policies defined mostly by themselves. This excessive influence is a consequence of the limited influence of other agents. On one hand, the lack of a more resolute introduction of market forces in the higher education system. On the other hand, the lack of a consistent public policy on higher education due to both the incompetence of the policy makers and the fragmentation of the public service. These shortages have not stimulated the greater responsiveness to social needs. On the contrary, universities (that is, the academic oligarchy) have taken advantage of the situation to maintain or increase their privileges. (Mora, 2003, p. 22)

El proceso de reforma de los planes de estudio (1990)

Por una parte, la previsión de un sistema universitario con una alta movilidad de estudiantes europeos y futuros titulados justifica un acercamiento a los modelos europeos de cara a la homologación de los títulos. Por otra parte, el incremento continuado de estudiantes que ha accedido a la universidad en España hasta el año 2000, junto con el aumento y la diversificación de las demandas sociales, obligaron a los legisladores a reconocer la multifuncio-

nalidad de la formación universitaria, la cual debe atender al desarrollo científico, a la extensión cultural y a los aspectos profesionalizadores, poco atendidos hasta aquel momento. De esta manera, se justifica la necesidad de un ajuste que tenga en cuenta la demanda del mercado para los estudiantes universitarios.

El último objetivo debe ser conseguido por medio de la promoción de titulaciones de ciclo corto (tres años), el incremento del número de estudios ofrecidos y la modificación de los contenidos para acercarlos a las demandas del contexto próximo a la universidad, de manera diferenciada de otras universidades y dentro de un esquema en el cual la profesionalización sea tenida en consideración. Estos requerimientos justifican el hecho que una parte importante de los planes de estudios sean decididos por la misma universidad, lo cual es además coherente con las reivindicaciones de autonomía universitaria.

Los planes de estudios están contrituídos con por una parte común a todas las universidades del Estado, establecida por las instancias centrales del Gobierno. El resto se decide en cada universidad con la finalidad de diferenciarse de otras instituciones y de adaptarse a las demandas locales. En las asignaturas del currículum, se introduce la diferencia entre créditos teóricos y prácticos.

El resultado de este proceso ha sido también muy contradictorio y, en todo caso, no ha conseguido el resultado de diferenciar las universidades ni de acercarlas mayoritariamente al mercado laboral.

La evaluación de la calidad (AQU 1996)

El último eslabón que encontramos antes de la reforma actual es la creación de algunas agencias de calidad promovidas por los gobiernos autonómicos. En el caso de Catalunya, la agencia de calidad se crea en 1996, con la voluntad de promover la cultura de la calidad y de la mejora continua de las universidades catalanas (AQU Catalunya, 2003). Desde el Estado, se impulsan desde 1995 planes piloto de evaluación de la calidad.

La Ley Orgánica de Universidades (PP 2001)

España asumió, a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Universidades (LOU, 2001), el marco legal para dicha la incorporación al EEES. La Ley propone, además, un cambio en el sistema de participación y decisión de la comunidad universitaria, cambia el sistema de reclutamiento del profesorado funcionario, reintroduciendo un sistema más centralizado de selección, incorpora la evaluación de las universidades creando la ANECA y facilita las universidades privadas.

Esta ley pretende acercarse más al modelo gerencialista, ya que limita la democracia universitaria, pero, contradictoriamente, centraliza el proceso de selección del profesorado y se muestra reticente a la descentralización a favor de las autonomías y de la autonomía universitaria. Tanto la discusión política como la negociación con las universidades de esta ley, fue especialmente polémica y se aprobó por mayoría parlamentaria sin llegar a un consenso con los rectores de las universidades.

Entre el 2003 y el 2006, han sido desarrollados diversos aspectos de la ley mediante la publicación de sendos decretos. No obstante, el proceso de reestructuración está retrasado en relación con los países europeos vecinos, puesto que las universidades han permanecido a la espera de las orientaciones concretas en cuanto a la duración de los ciclos y al catálogo de titulaciones, que al final ha tenido una resolución inesperada, a partir del cambio de gobierno, como explicaremos a continuación.

La LUC (CiU) (2003)

Cataluña promulgó la Llei d'Universitats de Catalunya (2003), donde se adaptaban las normativas estatales a las particularidades de la Comunidad Autónoma. La Ley prevé que las universidades catalanas puedan otorgar títulos propios para hacerlos compatibles y competitivos con la reforma europea al margen de las titulaciones a nivel del Estado. Apuesta decididamente por la existencia de un 50% de profesorado contratado, refuerza la mejora de la calidad y la acreditación vinculada con la Agencia Catalana y se propone impulsar decididamente el proceso de convergencia europea.

La prueba piloto (2004)

En este contexto, el Departamento de Universidades y Sociedad de la Información (DURSI) inició, en 2004, un proyecto piloto para promover la adaptación de algunas titulaciones al EEES. En los inicios del curso 2006-2007, se ha producido una propuesta todavía informal por parte del Ministerio estatal, por una parte, favorable a la autonomía universitaria, pero, por otra, fijando la duración del primer ciclo en cuatro años, en contra de la experiencia iniciada en Cataluña.

Así, se incorporaron inicialmente a la prueba piloto en Cataluña 22 titulaciones de diplomatura e ingeniería técnica y 25 titulaciones de licenciatura e ingeniería superior¹.

Las titulaciones que se incorporaron voluntariamente al plan piloto tuvieron que realizar diferentes trabajos de adaptación durante el primer trimestre del curso 2004-2005: ajustar los planes de estudio vigentes a las propuestas europeas sin introducir cambios que vulnerasen la normativa estatal, definir los perfiles de las titulaciones y las competencias para ajustarse al espíritu profesionalizador de la reforma y preparar nuevas metodologías docentes compatibles con las nuevas orientaciones didácticas y organizativas (ECTS).

Cabe resaltar que la Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU) asoció directamente los ECTS a una nueva metodología docente centrada en los aprendizajes de los estudiantes (AQU, 2003), aspecto que no está recogido explícitamente en los documentos oficiales de la Unión Europea.

1. Las diplomaturas e ingenierías técnicas constan, en la actualidad, de tres años de duración, la mayoría de licenciaturas son de cuatro años y las ingenierías superiores y algunas licenciaturas, de cinco.

Propuestas de cambios en leyes y decretos (PSOE) (2006)

En los inicios del curso 2006-2007, este proceso todavía no está cerrado, pero el Ministerio de Educación español ha informado que se reformará la ley de 2003, destacando el cambio en el sistema de selección del profesorado con la eliminación del sistema de habilitación a nivel estatal, y la cesión de la total autonomía a las universidades para la organización de títulos y los planes de estudios, fijándose, no obstante, la duración del primer ciclo en cuatro años. Al mismo tiempo, se establece que los títulos y los candidatos a profesores sean evaluados y acreditados por las agencias de calidad y por comisiones de académicos de reconocido prestigio.

Acuerdos sobre financiación en Cataluña (2006)

A nivel de la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha producido un acuerdo entre el Gobierno regional y los rectores de todas las universidades, en el que se prevé un aumento de la financiación de las universidades en un 58% entre el 2007 y el 2010, con el objetivo de situarlas al mismo nivel que las mejores universidades europeas.

Ambos aspectos han sido recibidos positivamente, con algunos matices, por los responsables de las universidades catalanas.

En resumen, la universidad española ha sido presionada durante los últimos veinte años por un conjunto de fuerzas, algunas contradictorias, que han generado por lo menos las siguientes tensiones: la masificación de estudiantes en la mayoría de universidades debido al fuerte crecimiento del número de alumnos con recursos materiales y humanos insuficientes, por lo menos hasta el año 2000; las tensiones entre el Gobierno central y los autonómicos sobre temas competenciales, sobre todo en las autonomías fuertes y con tradición nacional como Cataluña, frecuentemente resueltos a través del Tribunal Constitucional, y, por último, las tensiones corporativas en el seno mismo de la institución universitaria con algunos sectores resistentes a perder sus anteriores privilegios y otros propensos a aprovechar la autonomía universitaria en beneficio propio.

En definitiva, el proceso de transición democrática ha marcado profundamente la historia reciente de la universidad española, de manera que la presión democrática no ha hecho posible hasta el momento que las tres características con las que Vaira define el contexto actual se hayan implementado totalmente en España. Lógicamente, no se realizó con el Gobierno socialista, que amplió fuertemente el estado del bienestar, ni tampoco a través del gobierno del Partido Popular, aunque lo intentó en algunos aspectos con su última ley.

3. Metodología

Una vez presentado de forma muy esquemática el contexto general, se pretende contrastar en el apartado siguiente los tres factores de éxito de ámbito más general de la EUA (2005), con la experiencia de una universidad catalana que ha participado en la prueba piloto para su incorporación al EEES a partir del curso 2004-2005.

Se trata de una universidad de campus, situada en el área metropolitana de Barcelona, con una población estudiantil de 30.000 alumnos, con una oferta variada de titulaciones en todas las áreas y con una buena posición en actividades de investigación.

Los datos utilizados para la comparación proceden de dos tipos de fuentes:

- Fuentes secundarias: datos estadísticos para España y las comunidades autónomas procedentes de la Comisión de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE) y de las memorias oficiales de la universidad objeto de estudio.
- Fuentes primarias: algunos resultados cuantitativos y cualitativos procedentes de un estudio de caso realizado en esta universidad catalana, a partir de entrevistas a cargos académicos y cuestionarios a profesores, en cinco titulaciones implicadas en la prueba piloto y cinco no implicadas en ella, de cuatro áreas: Humanidades, Ciencias Sociales, Ciencias Experimentales e Ingenierías. Se realizaron 28 entrevistas a cargos académicos y 424 cuestionarios a profesores (Masjuan y otros, 2006; Masjuan y Troyano, 2006).

Los datos cualitativos ofrecen, de manera resumida, la información procedente de los cargos académicos recogiendo todos los aspectos que han sido indicados por lo menos por tres personas hasta el nivel de saturación de la información. Creemos que la combinación de este método cualitativo con las respuestas cuantitativas del profesorado nos acerca muy bien a los mecanismos que favorecen u obstaculizan el proceso de cambio.

4. Resultados

Tal como hemos indicado al principio de este artículo, los resultados comparan tres factores de éxito de las reformas tal como han sido especificados por el informe de la EUA y la situación de la universidad objeto de estudio implicada en la prueba piloto catalana.

4.1. La relación con otras reformas de educación superior

El informe subraya en este epígrafe que «La ola de reformas de educación superior europea parece más profunda que las reformas de Bolonia» y, en el apéndice número 6 del informe, señala las reformas en curso en España sin tener en cuenta la incorporación al EEES: «Carreras profesionales en la academia. Habilitación y acreditación de catedráticos y profesores. Creación de agencias de garantía de la calidad, tanto a escala estatal como regional».

También en el caso de Catalunya la reforma europea se sitúa en el contexto de la amplia reforma iniciada a partir de 1983, como se ha indicado en la introducción. El problema que hemos podido constatar a partir del estudio de caso ha sido que el conjunto de reformas no se han articulado lógicamente.

te en el tiempo y, por consiguiente, se han producido avances y retrocesos. Por otra parte, las tensiones en el sistema procedentes de diferentes factores no han tenido tiempo de encontrar un punto de equilibrio.

Las reformas en curso citadas por Tendencias IV son un claro ejemplo. El proceso de habilitación ha generado un amplio descontento entre el gobierno de las universidades catalanas y sectores del profesorado con el Ministerio Estatal de Educación y Ciencia, en un contexto general en el cual la LOU no ha sido bien recibida.

Los procesos de acreditación han comportado un cambio en la orientación de la AQU de Cataluña, lo cual ha derivado su actividad evaluativa, justamente cuando empezaba a consolidarse, hacia tareas mucho más conflictivas, como la acreditación de las nuevas titulaciones y la del profesorado para obtener una plaza o promocionarse (Paulos, 2006). Ambas cosas han generado incertidumbre e inquietud entre el profesorado de la universidad objeto de estudio.

La tabla 1 ofrece datos procedentes de la encuesta al profesorado sobre las valoraciones de los procesos de reforma anteriores a la reforma europea actual.

Los datos muestran que la mayoría del profesorado no valora positivamente las reformas realizadas anteriormente, excepto la incorporación de las prácticas en organizaciones externas. En general, predominan las valoraciones positivas si se contraponen estrictamente a las negativas, pero un porcentaje superior a una cuarta parte del profesorado considera que estas reformas han sido indiferentes.

La organización de las prácticas externas, un aspecto importante vinculado con la profesionalización de los currículos, tiene todavía una oferta limitada en muchas titulaciones y requiere de un amplio esfuerzo de organización y recursos para que pueda generalizarse y funcionar adecuadamente. El solapamiento con la reforma europea, mucho más amplia, no ha sido aprovechado por los gestores de la universidad para reforzar estos aspectos valorados por el profesorado, orientados hacia la mejora docente y la profesionalización, puesto que los acentos se han puesto en objetivos de cambio global.

Tabla 1. Valoración por parte del profesorado de las reformas llevadas a término los últimos años

Reformas	Negativa	Indiferente	Positiva	Total	N. C.
Prácticas externas	6	24	70	100 (386)	9%
Orientación profesionalizadora	21	29	50	100 (390)	8%
Evaluación de la calidad	23	37	40	100 (394)	7%
Semestralización del segundo ciclo	24	31	46	100 (399)	6%
Semestralización del primer ciclo	46	26	28	(399)	6%

Fuente: estudio de caso.

De manera semejante ha sucedido con las prácticas en el aula que fueron introducidas formalmente en los años noventa, a veces sin traducción práctica por falta de recursos materiales y humanos. La reforma europea ha sido planteada, por la agencia interna de la universidad, erróneamente a nuestro juicio, como un cambio radical, en lugar de apoyarse en los puntos fuertes o por lo menos ya iniciados en reformas anteriores.

Para ilustrar los datos y los análisis anteriores, se han agrupado de forma sintética las razones que los cargos académicos entrevistados atribuyen a las dificultades halladas en los procesos de cambio anteriores, pensamos que facilitan la comprensión de los mecanismos que puede influenciar negativamente en el proceso actual y que deberían tenerse en cuenta.

Demasiados cambios en poco tiempo

Tantas reformas han provocado desmotivación y cansancio en el profesorado y, al final, puede producirse un descontrol. No se ha dado tiempo para asimilarlas y al final ponen en contra un sector del profesorado.

Falta una evaluación de los cambios

Las reformas en los planes de estudios no se han hecho bien, a veces son solamente estéticas y luego hemos tenido que revisarlos. La inversión en esfuerzo no queda recompensada por los resultados

Dificultades de la evaluación docente

La evaluación de la docencia es muy difícil de realizar y el profesorado desconfía, porque piensa que los malos resultados de los alumnos influirán en la evaluación.

Intereses corporativos

En las tres reformas que hemos hecho, han primado los intereses contradictorios de los grupos de profesores, de hecho, las reformas de los planes de estudio reorganizan las relaciones de poder. En ésta pasará lo mismo y por este motivo soy escéptico.

Inercias del academicismo

Los cambios en los planes de estudios han supuesto muchas veces una comprensión de los contenidos y esto ha incidido en la reducción del reclutamiento, en una mala formación y en el aumento del fracaso de los estudiantes. La semestralización no ha funcionado por el exceso de contenidos de las asignaturas, que hace que los estudiantes lleguen al final del curso sin darse cuenta y sin tener un grupo de clase coherente.

Profesionalización

La profesionalización se puede hacer en aquellas titulaciones con aplicaciones industriales claras, en otras más teóricas, resulta más difícil. Hay que tener cui-

dado de no perder el sentido humano, estético, romántico, intelectual de la universidad.

Los discursos anteriores nos muestran, por una parte, la importancia de los intereses corporativos vinculados al mantenimiento de las asignaturas en el plan de estudios y a unos contenidos temáticos decididos más en función de la disciplina que de los estudiantes. Por otra parte, muestran que los gestores académicos han demostrado cierto desconocimiento de las reglas del cambio en las organizaciones complejas. Éstos deberían tener presente que algunas de las reformas iniciadas anteriormente, que habían sido valoradas positivamente como las prácticas externas y las prácticas en el aula, o las especificidades de cada disciplina y los valores propios de sus académicos, podrían haber sido utilizadas como palancas orientadas a la mejora de la docencia y de la búsqueda de un perfil más profesional, en lugar de plantear la reforma europea como un cambio radical igual para todos, con el riesgo de amplificar la reacciones en contra. Algo semejante puede aplicarse a los cambios rápidos impulsados desde la Agencia de la Calidad (Senge, 2002).

4.2. El equilibrio correcto entre regulación y coordinación entre el ámbito estatal y la autonomía institucional

En el cuerpo del informe de la UEA se indica que «La tendencia hacia una mayor autonomía institucional parece ganar terreno lentamente en Europa».

La LRU (1983) desarrolló la autonomía universitaria y confirió la máxima responsabilidad sobre las universidades a los gobiernos autónomos, reservándose el Estado competencias de coordinación para garantizar la unidad de los planes de estudios y disponer de un sistema nacional de titulaciones homologas. En este contexto, cabe entender los conflictos generados sobre todo entre Cataluña en relación con el reparto de las competencias en temas educativos.

La introducción en Cataluña de la Prueba Piloto durante el curso 2004-2005 se realizó cuando aún no se había definido el catálogo de títulos a nivel estatal ni la duración exacta de los ciclos.

En la universidad objeto de nuestro estudio, el proceso de incorporación a la prueba piloto fue iniciado por el equipo rector de la universidad y fue aprobado por el Consejo de Gobierno, considerando que debía dejarse libertad a los centros para incorporarse o no a la misma.

A nivel de los distintos centros, las decisiones de participar o no en la reforma han sido tomadas en la práctica por el decano de los centros y por los responsables de cada titulación, a partir de diferentes razones sobre la conveniencia de participar o no en la misma. En definitiva, la decisión real se ha tomado en un proceso de negociación política entre agentes con autoridad formal o informal, en el contexto de una universidad que normalmente funciona colegialmente en distintos niveles como el Claustro General, el Consejo de Gobierno, los departamentos y las juntas de centro, a partir del consenso o, cuando se requiere, del voto mayoritario.

Las entrevistas con los cargos académicos parecen indicar que los responsables tuvieron en cuenta las opiniones del profesorado influyente en los diferentes contextos. También destacan que, debido al calendario de incorporación que planteó la Administración autonómica, las decisiones se tomaron con cierta prisa y, por tanto, aceptaron a las titulaciones que tenían problemas que resolver, estaban implicadas en un proceso de reforma previamente, o bien veían alguna oportunidad en su rápida incorporación.

Las afirmaciones anteriores no implican que no se respetaran los cauces normativos para la toma de decisiones, como las juntas de centro (Facultad, Escuela, Sección), sino que se ha podido constatar que, en algunos casos, ha sido más bien un trámite (Masjuan y Troiano, 2006).

Destaca como un caso aparte el conflicto generado en una de las facultades sobre la conveniencia de participar o no en la prueba piloto, donde se tuvo que tomar la decisión a partir de una votación formal en la cual se confrontaron los dos departamentos más importantes de la misma. Se transcriben, a continuación, los argumentos a favor y en contra, puesto que es probable que sean un buen ejemplo de las razones dominantes entre el profesorado de la universidad.

- El profesorado partidario de incorporarse a la prueba piloto apoyó al decano de la Facultad a partir de los siguientes argumentos fundamentales:
- El proceso es imparable y apuntarse rápido aportará beneficios.
- La incorporación a Europa es muy conveniente para la universidad en general y para esta universidad en concreto.
- La reforma metodológica contribuirá a mejorar los aprendizajes de los estudiantes.
- Los opositores argumentaron, en cambio, que:
- Apuntarse a una reforma sin un marco legal claro implica muchos riesgos con costes elevados para el profesorado y los estudiantes.
- La incorporación a Europa no se pone en cuestión y se dará igualmente. No hace falta correr tanto.
- No está tan claro que la reforma pedagógica sea positiva, ya que puede contribuir a infantilizar a los estudiantes y a bajar el nivel académico.

Había acuerdo generalizado entre los dos sectores sobre la importancia de los intereses políticos en la toma de decisiones del Gobierno regional, puesto que el Departamento de Universidades de este gobierno dependía de un partido soberanista.

El mecanismo de la toma de decisiones por mayoría en el órgano competente resolvió formalmente las discrepancias que se habían manifestado, pero ello no garantiza que se traduzca automáticamente en un cambio en la manera de enseñar de los profesores afectados, sino que se puede esperar una adaptación al cambio más bien en la forma que en el contenido, al menos a corto plazo (Elton, 2005).

En todo caso, la manera como se introdujo la reforma, hizo imposible establecer un diálogo general entre los equipos directores, el profesorado y otros agentes universitarios (estudiantes y personal de servicios) de todos los centros sobre la reforma europea y la generación de un consenso mínimo sobre la bondad de la misma. Aunque el mismo rector acudió a los centros a explicar la conveniencia de la incorporación al EEES, las encuestas realizadas a los cargos académicos y al profesorado muestran claramente que no se consiguió un nivel de información suficiente ni se llevó a término adecuadamente un proceso de discusión y crítica de las metodologías docentes mayoritarias hasta la fecha y las propuestas por la reforma.

En conclusión, la coordinación entre el ámbito estatal i el institucional está mediatizada en España por los conflictos de coordinación i de intereses entre las acciones políticas realizadas en el ámbito estatal y las que se realizan en el ámbito de los gobiernos regionales.

4.3. Soporte financiero del Estado

En el informe de la EUA, se destaca como uno de los aspectos que más puede entorpecer la reforma europea la falta de soporte económico por parte de los estados.

Existe una laguna considerable entre los objetivos de las reformas de Bolonia que figuraban en las declaraciones de los ministros y los medios y el soporte otorgado por el Estado a las instituciones para materializar esta reforma.

En el caso de España, se explicita esta limitación con la frase siguiente:

No se dispone de financiamiento a nivel estatal. Se consigue soporte financiero limitado de las autonomías.

Los profesores Mora y Hernández argumentan que el financiamiento estatal en España ni ha aumentado ni ha disminuido en los últimos años, pero señalan como muy relevante que el déficit de las universidades no es de profesorado, sino fundamentalmente de servicios a los estudiantes (Mora y Hernández Armenteros, 2006).

Ambas afirmaciones se van a utilizar de guía para analizar la universidad objeto de estudio.

La tabla 2 muestra la evolución de los recursos financieros desde el año 2000 hasta el 2005, comparados con la evolución de los efectivos de estudiantes.

Los datos muestran que los recursos públicos durante los últimos cinco años han aumentado un 23%, mientras el número de estudiantes de primer y segundo ciclos se ha mantenido constante, lo cual comporta que los recursos por estudiante han aumentado también un 23%. El número de estudiantes de tercer ciclo que no constan en la tabla ha permanecido muy estable, entorno a los 2.500 (datos y documentos del curso 2005-2006). Se constata, pues, que la Comunidad Autónoma de Cataluña ha aumentado los recursos, aunque el número de estudiantes se haya mantenido constante.

Tabla 2. Evolución de las transferencias corrientes por estudiante. Unicampus

	Transferencias corrientes (miles de euros constantes)	Transferencias corrientes / Estudiantes	
		Estudiantes	Euros por estudiante
2000	98.395	33.273	2.957
2001	98.282	33.755	2.912
2002	105.590	33.617	3.141
2003	108.456	33.687	3.220
2004	118.351	33.389	3.545
2005	121.143	33.179	3.651

a) Transferencias corrientes: ingresos públicos más tasas de los estudiantes, sin contar los ingresos directamente destinados a la investigación y las inversiones.

b) Base 1994 = 100.

c) El número de alumnos no incluye el tercer ciclo, ni el postgrado, ni los centros privados adscritos a la universidad pública.

Tabla 3. Evolución reciente de los estudiantes de los tres ciclos por profesor homologado por áreas de conocimiento. Unicampus y España

Áreas de conocimiento	2003-2004	2004-2005	2005-2006	España 2004-2005
Humanidades	13	13	12	10
Ciencias Sociales	19	19	19	21
Ciencias Experimentales y Matemáticas	12	12	11	7
Ciencias de la Salud	13	13	12	7
Ingenierías	20	24	22	21
Total	15	16	15	15

Elaboración propia a partir de los datos oficiales.

Para dilucidar hasta qué punto la inversión en profesorado en la universidad estudiada es suficiente para abordar un cambio de esta magnitud, se ha elaborado la tabla 3, donde se compara la universidad objeto de estudio con la media española en lo que se refiere al índice de estudiantes por profesor homologado en las diferentes áreas de conocimiento.

La media de quince estudiantes por profesor se sitúa entorno a la media de los países de la OCDE y algo peor que algunos países del norte de Europa, por consiguiente, parece que la falta de profesorado no debería ser un problema para la calidad de la enseñanza superior en España. Los datos son estables sin producirse un cambio motivado por la reforma. Se dispuso solamente de un presupuesto extraordinario limitado que se tradujo en mejoras materiales y en la contratación de becarios para la introducción de prácticas, que no se contabilizan en la tabla.

Los datos anteriores permiten analizar las diferencias entre áreas de estudio y mostrar que las áreas más afectadas por la masificación de estudiantes son las Ingenierías y las Ciencias Sociales, tanto en la universidad objeto de estudio como en el conjunto de España.

Los datos directamente extraídos de la encuesta realizada al profesorado de la universidad catalana muestran los siguientes aspectos relacionados con la problemática que nos ocupa:

- Mientras las ciencias humanas y las experimentales tienen entorno a sesenta alumnos por clase en los primeros cursos, las ciencias sociales y las ingenierías tienen alrededor de cien.
- Disponen de ayudantes de prácticas un 64% del profesorado en Ciencias Experimentales, un 53% en Ingenierías, un 38% en las Ciencias Sociales y un 9% en las Humanidades (Masjuan y otros, 2006, p. 5 y 16).

Las tendencias que apuntan los datos procedentes de las diferentes fuentes obedecen a razones históricas. Por una parte, las titulaciones experimentales tienen coeficientes diferentes de profesorado para atender a, precisamente, su experimentalidad y, por otra, la demanda universitaria no ha sido homogénea entre las titulaciones. Es interesante constatar que las ingenierías, donde también se requieren prácticas y tienen una tradición de prestigio e influencia en España, no han podido alcanzar los mismos estándares que las ciencias experimentales, precisamente por el crecimiento rápido que han experimentado recientemente. Estas diferencias también se dan entre las mismas titulaciones de ciencias experimentales, según las presiones de la demanda de estudiantes.

Otro aspecto que se ha constatado a partir de la reelaboración de datos secundarios publicados por la misma universidad es que la oferta de asignaturas optativas, de cursos de doctorado, y la dedicación del profesorado a la investigación, tampoco es la misma entre las diferentes titulaciones. Destacan Física y Matemáticas, por el reducido número de estudiantes en relación con las asignaturas optativas, y Química, por la mayor dedicación a la investigación del profesorado.

Finalmente, la creación de nuevas universidades territoriales en los años noventa y los cambios en la demanda por parte de los estudiantes han tenido como consecuencia que algunas titulaciones cuenten con un número muy limitado de estudiantes; en concreto, en la UNICAMPUS hay cuatro titulaciones con menos de veinticinco alumnos en primer curso (Requens, 2007).

En definitiva, se ha podido constatar que existen desequilibrios en la distribución del profesorado entre áreas de estudio como resultado de la gestión propia de las universidades y de la coordinación política de las mismas, en un contexto social de inicio de unas ciertas presiones competitivas entre las universidades debidas al descenso del número de alumnos.

La percepción del profesorado de la universidad estudiada en relación con los recursos implementados para la reforma europea es más bien negativa: sola-

mente un 13% del profesorado considera que las aulas son bastante adecuadas para llevar a término la reforma actual y sólo un 17% considera que se han destinado suficientes recursos a la reforma en curso.

Las razones que aduce el profesorado en relación con la falta de recursos generalizada se pueden reducir a dos razones principales:

Falta de recursos materiales y humanos

No se están poniendo los recursos materiales y humanos necesarios para afrontar una reforma docente de esta envergadura: remodelación de las aulas, menos estudiantes por grupo, formación continuada del profesorado.

Contradicción entre investigación y docencia

A las tareas normales de investigación y docencia, se han añadido la gestión de la investigación, la gestión de las titulaciones y mayor dedicación a la docencia. Alguna cosa habrá que reducir, porque el profesorado está sobreexplotado y quemado. Hay mucho profesorado dedicado a la investigación porque los incentivos son más fuertes que en la docencia y, por tanto, la única manera de no dificultar la investigación es poner más medios para que no se produzca una sobrecarga del profesorado.

El número de alumnos por grupo clase es muy elevado y esto produce recelos en el profesorado, puesto que piensa que el aumento de trabajo les reducirá el tiempo dedicado a la investigación.

En definitiva, de los datos analizados en este tercer apartado, parecen deducirse las siguientes conclusiones:

- La inversión pública en la universidad no ha disminuido en general y, en concreto, ha aumentado en la universidad objeto de estudio. La comunidad autónoma de Cataluña ha destinado algunos recursos para la implementación de la reforma, pero no recursos específicos para el aumento del profesorado.
- La rapidez en la implementación ha dificultado la adecuación de los espacios y la mejora de los servicios para responder a las nuevas necesidades docentes.
- Las diferencias de poder e influencia entre los cuerpos académicos de las distintas disciplinas y el crecimiento desigual del número de estudiantes por área de conocimiento, han situado al profesorado de las diferentes titulaciones en un contexto de oportunidades distintas para aplicar debidamente la nueva metodología pedagógica y atender, al mismo tiempo, a las exigencias de las otras tareas del rol de profesor, como es la investigación.
- Se constata el descontento del profesorado por la manera de implementarse la reforma.

5. Conclusiones

5.1. La relación con otras reformas de educación superior

El estudio de caso de UNICAMPUS evidencia que la universidad española ha estado sometida a cambios constantes desde 1983. La falta de acuerdos políticos en las distintas leyes ha generado un proceso muy complejo, a veces contradictorio, sin suficiente tiempo para digerirse, evaluarse y estabilizar los cambios juzgados como positivos por los mismos actores responsables. El profesorado manifiesta cansancio por la falta de coordinación, el exceso de reformas en poco tiempo y la falta de recursos.

La gestión del proceso de cambio reciente en la universidad objeto de estudio no ha tenido suficientemente en cuenta los recursos materiales y humanos necesarios para implementarlo, ni los tiempos y ritmos adecuados para conseguir un amplio consenso entre los actores principales.

5.2. Equilibrio correcto entre regulación y coordinación de ámbito estatal y autonomía institucional

Analizar la coordinación entre la Administración pública y las instituciones universitarias requiere, en España, tener en cuenta el nivel de las comunidades autónomas. La institucionalización durante los últimos treinta años de las comunidades autónomas y la transferencia de competencias en el terreno concreto de la enseñanza superior, paralelamente a la institucionalización de la autonomía universitaria, no ha estado libre de conflictos.

En el caso de la universidad objeto de estudio, la decisión de apuntarse a una prueba piloto, propuesta desde la Administración catalana en clara desavenencia con los ritmos y las propuestas del Gobierno central, se ha traducido en una dificultad añadida para generar consenso e implicación entre el profesorado hacia la nueva reforma europea.

5.3. Soporte financiero del Estado

Las diferentes fuentes de datos manejados en este artículo muestran que, en el caso de Cataluña, los recursos financieros para la universidad objeto de estudio han aumentado más que el número de estudiantes, que se ha mantenido estable durante el último quinquenio.

Los recursos no se han dedicado concretamente a la adecuación de las aulas y los servicios orientados a la reforma europea, entre otras cosas, por las prisas en sus inicios. La situación se va corrigiendo con el paso del tiempo.

La adecuación del número de profesores a las exigencias de la nueva orientación pedagógica más centrada en los estudiantes ha sido prácticamente inexistente. Una de las causas de este problema, tal como se ha manifestado en la universidad objeto de estudio, está relacionada con el poder de decisión de la denominada *oligarquía académica*, la cual tiende a funcionar anárquicamente, presionando para conseguir más recursos sin preguntarse ni explicitar de dónde

pueden salir. La falta de racionalidad en la distribución del profesorado con la creación de titulaciones con un número muy reducido de estudiantes, o el mantenimiento de otras en la misma situación, los excesos de optatividad fruto de las disfuncionalidades de las reformas anteriores, y la dificultad de cualquier reestructuración de personal académico en el marco de la universidad, son también responsables de la desigualdad en la distribución de los recursos humanos, que se traduce en la imposibilidad práctica de mejorar la calidad de la docencia, sobre todo en los primeros cursos en algunas titulaciones.

La introducción de una enseñanza más práctica y centrada en los aprendizajes de los estudiantes en todas las titulaciones requiere, a nuestro juicio, una revisión de los criterios de atribución del profesorado y, como consecuencia, una redistribución progresiva de los recursos humanos, nada fácil de realizar si se tiene en cuenta la rigidez disciplinaria del profesorado.

En un nivel más general, un uso racional y equitativo de los recursos humanos debería suponer, a nuestro juicio, el desvío de los cursos optativos a los segundos ciclos y una redistribución de algunos primeros ciclos y los másteres especializados entre las distintas universidades, la mayoría de las veces muy próximas geográficamente.

Referencias bibliográficas

- AQU CATALUNYA (2003). *Marc general per a la integració europea*. Barcelona: AQU Catalunya.
- BERSTEIN, B. (1998). *Pedagogía, control simbólico e identidad*. Madrid: Morata.
- EUA, EUROPEAN UNIVERSITY ASSOCIATION (REICHERT, S.; TAUCH, C.) (2005). *Tendències IV: Les universitats europees implementen Bolonya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, DURSI.
- MASJUAN, J. M.; TROIANO, H. (2006). *Procesos, decisión y conflictos entre el profesorado y el equipo gestor de la universidad. La experiencia de una universidad española. Trayectorias*. Aceptado y pendiente de publicación.
- MASJUAN, J. M.; TROYANO, H. (2006). «El proceso experimental de incorporación de una universidad catalana al espacio europeo de educación superior». Texto enviado para su evaluación a la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*.
- MASJUAN, J.M.; TROIANO, H.; SALA, G.; MOLINS, C.; ELIAS, M.; PAULUS, N.; PERAZA, C. (2006): *El professorat de la UAB davant de la incorporació a l'espai europeu d'educació superior*. Barcelona: Universidad Autònoma de Barcelona. En: <<http://sele.ne.uab.es/fxmiguel/GRET/>>.
- MORA, J. G.; HERNÁNDEZ, J. (2002). «La financiación de la universidad española: análisis por comunidades autónomas». En: CRUE. *Información académica, productiva y financiera de las Universidades Públicas de España*. Madrid: Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas.
- MORA, J. G.; VIDAL, J. (2003). «Two decades of Changes in Spanish Universities. Learning the hard way». *Cher 16th Annual Conference*. Porto, del 4 al 6 de septiembre.
- PAULOS, N. (2006). *Implementación de políticas de calidad: Una aproximación organizacional a la experiencia de las universidades catalanas*. Proyecto de investigación para el máster dirigido por J. M. Masjuan. En: <<http://sele.ne.uab.es/fxmiguel/GRET/>>.

- REQUENS, P. (2007). *Atlas de las universidades españolas*. Santander: Universidad de Cantabria.
- SENGE, P. (2002). *La quinta disciplina*. Barcelona: Granica.
- TROIANO, H. (2001). «La reforma universitària: gestió del pas d'un entorn institucional a un entorn parcialment tècnic». *Educar*, núm. 28, p. 163-178.
- UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA (2002-2003, 2003-2004, 2004-2005, 2005-2006). *Memòries del curs acadèmic*. Bellaterra (Barcelona) Secretaria General de la UAB. En: <www.uab.es>.
- VAIRA, M. (2004). «Globalisation and higher education organizational change: A framework for análisis». *Higher Education*, núm. 48, p. 483-510.